



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive.
Lo status internazionale ed il ridefinirsi della condizione dello straniero.
Il ruolo dell'Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR).
Il diritto di asilo e la sua problematica applicazione.

A cura del dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Genova

Marco Allegretti

*I dati e le opinioni qui espresse impegnano solo il relatore e non
l'Amministrazione di appartenenza*



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Il fenomeno migratorio ha sempre pervaso, con maggiore o minore intensità, la storia del mondo. Il Prof. Alessandro Barbero nel suo saggio "Barbari - Immigrati, profughi, deportati nell'impero romano" del 2006 scrive:

Per molto tempo l'impero riuscì a gestire l'afflusso, favorendo l'assimilazione degli immigrati. A un certo punto qualcosa cominciò ad andare storto. La catastrofe di Adrianopoli, nel 378 d.c., è solo la conseguenza più vistosa di una nuova incapacità di gestire i flussi di immigrazione: quella che era cominciata come una brutta storia di profughi prima respinti e poi accettati, di abusi e malversazioni nella gestione dei campi d'accoglienza, finì per costare la vita a un imperatore e per segnare una svolta epocale nella storia di Roma.

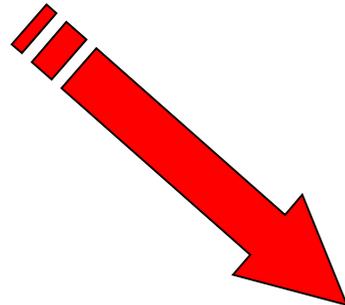


LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

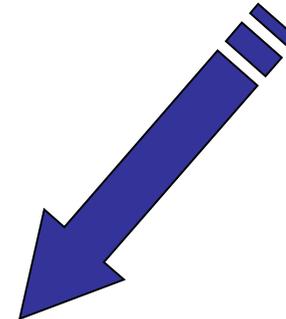
Push Factors

(Fattori di spinta all'uscita)



Pull Factors

(Fattori di attrazione della destinazione)



**Creano le condizioni per la
migrazione**



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Push Factors (individuali e collettivi):

- situazioni di sottosviluppo, miseria, sottoalimentazione
- impossibilità di ottenere un livello minimo di sopravvivenza
- guerre, rivolte, ecc.
- insussistenza delle strutture statali: Stati falliti
- persecuzioni di tipo politico o religioso
- spinta demografica - sovrappopolazione
- mancanza di un'occupazione stabile
- gravi problemi di carattere ambientale
- esigenza di svincolo da legami comunitari costrittivi
- difficoltà legate alla realizzazione personale dell'individuo



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Pull Factors (individuali e collettivi):

- democrazia e libertà
- vuoti demografici
- benessere e ricchezza
- facilità d'ingresso
- tolleranza e assenza di razzismo
- vicinanza geografica
- aspettativa di un lavoro stabile
- presenza di amici e parenti.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Fondamentale **fattore di innesco** dell'**attuale** fenomeno migratorio:

La IV globalizzazione:

- 3 mld. = 41% usa **internet**
- 2,1 mld. = 29% usa **social media**
- 3,6 mld. = 51% ha un **cellulare**
- La **tv satellitare** è visibile in quasi tutto il mondo
- I sistemi di **trasferimento di denaro** elettronici sono accessibili in quasi tutti i paesi del mondo



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Importante fattore di facilitazione dell'attuale fenomeno migratorio è la **disponibilità di risorse economiche**:

Emigrare è costoso.

Ogni passaggio richiede una "**tassa**" da pagare alle organizzazioni che gestiscono il traffico o ai "signorotti" locali.

Si arriva a dovere pagare in tutto **migliaia di euro/dollari**.

La maggior parte di questi pagamenti avviene tramite **versamenti *on line* o in natura** con "prestazioni" di lavoro o altro.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Da dove arrivano questi soldi o queste occasioni di lavoro?

Crescita del PIL in Africa	{	2014: 4,8%
		2015: 4,5%
		2016: 5% (stima)

Nel 2013 ben 30 paesi africani avevano un PIL \geq al 5%



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Perché queste condizioni economiche favorevoli **non frenano** i movimenti migratori, perlomeno, dall'Africa?

- La distribuzione delle risorse è estremamente diseguale:

Circa il 50% della popolazione africana vive con 1,25 \$ al giorno

- La crescita è fragile:

In genere si tratta di economie monoculturali (idrocarburi, miniere, agricoltura intensiva spesso OGM)

- Ed in fine:

L'economia non è tutto!



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

In generale, i cosiddetti "**Push Factors**", sono quelli che incidono di più sulla determinazione nella scelta di migrare e, quindi, di abbandonare la propria casa, spesso la propria famiglia e di porre in pericolo la propria incolumità.

Si deve quindi trattare di fattori molti potenti...



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

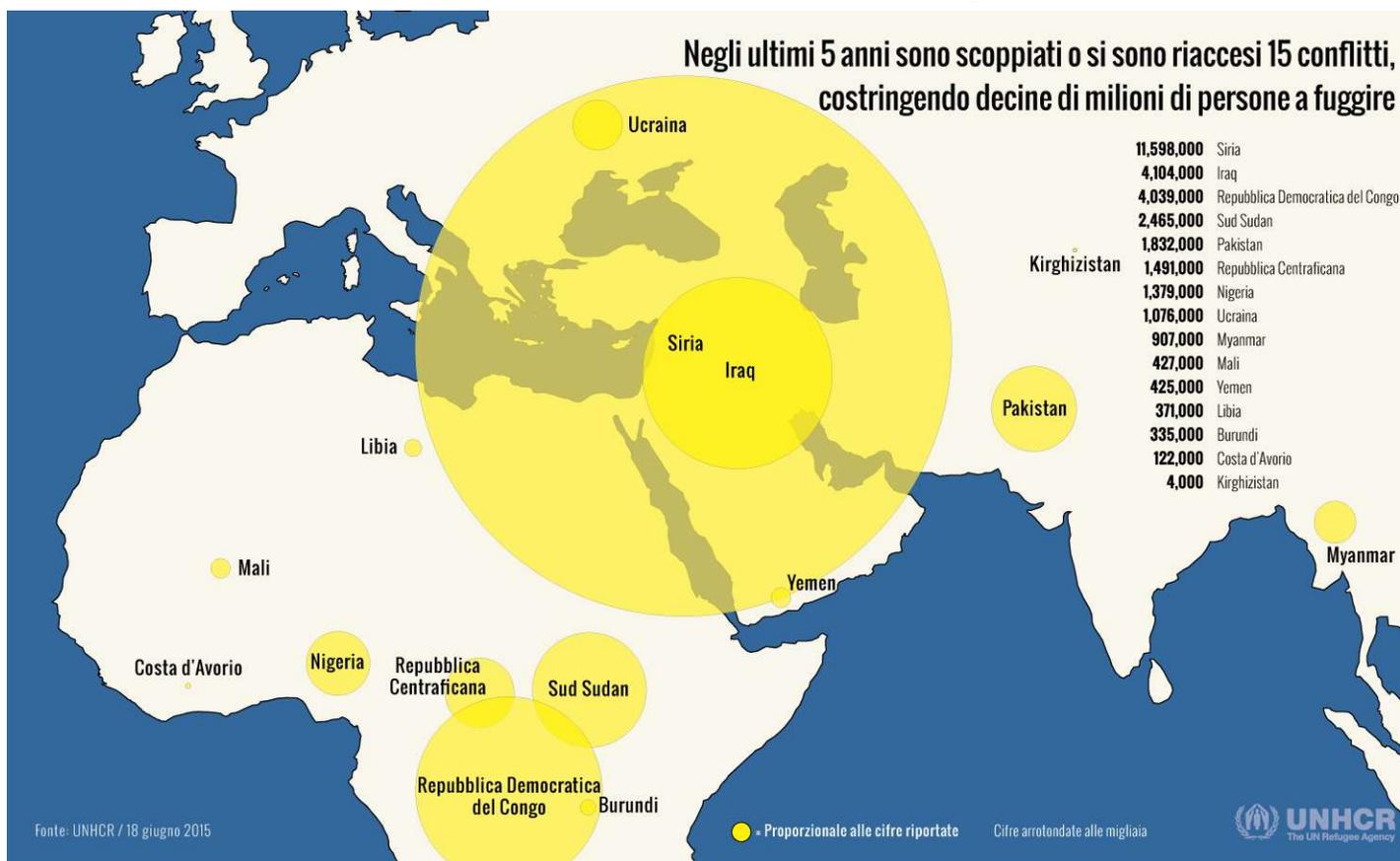
Push Factors: Conflitti armati attualmente attivi





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Conflitti armati negli ultimi 5 anni





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Conflitti armati – Profughi

Le dimensioni del fenomeno (variazione 2013 – 2014 dati UNHCR)

Persone costrette a fuggire dalle loro case (*non comprende chi si muove per sua scelta o per cause naturali*):

2004: 37,5 milioni

2013: 51,2 milioni

2014: 59,5 milioni di cui

19,5 mln rifugiati

38,2 mln sfollati interni

1,8 mln in attesa dello status di rifugiato

(30 mln bambini)



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Demografia

La popolazione africana:

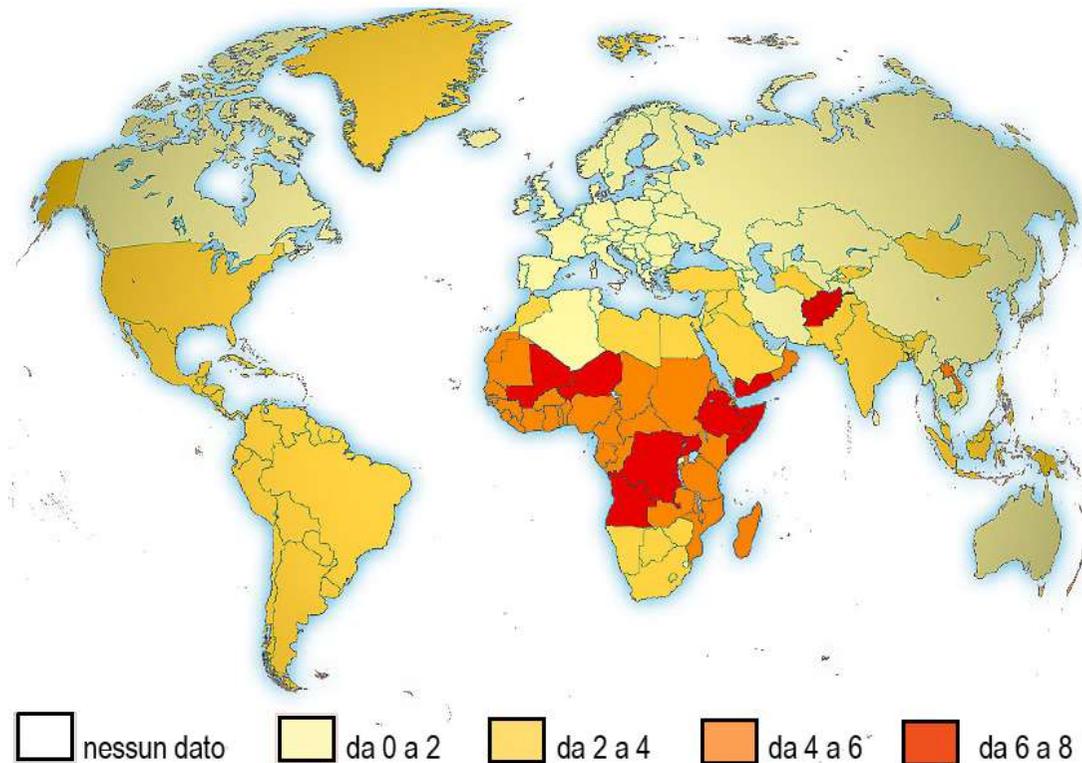
- Nel 2013 era di 1,111 mld.
- Nel 2030 sarà di 1,5 mld.
- Nel 2050 sarà di 2 mld.
- Nove dei dieci più alti tassi di fecondità totale sulla Terra sono di paesi africani
- Il Niger in cima alla lista (7,1 nascite per donna nel 2012 ed ha un PIL pro capite di 807\$, 181° al mondo)
- Nella metà degli stati africani l'età media è sotto i 25 anni
- L'aspettativa di vita media è di 58 anni (in Italia è ora di 84)



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Demografia

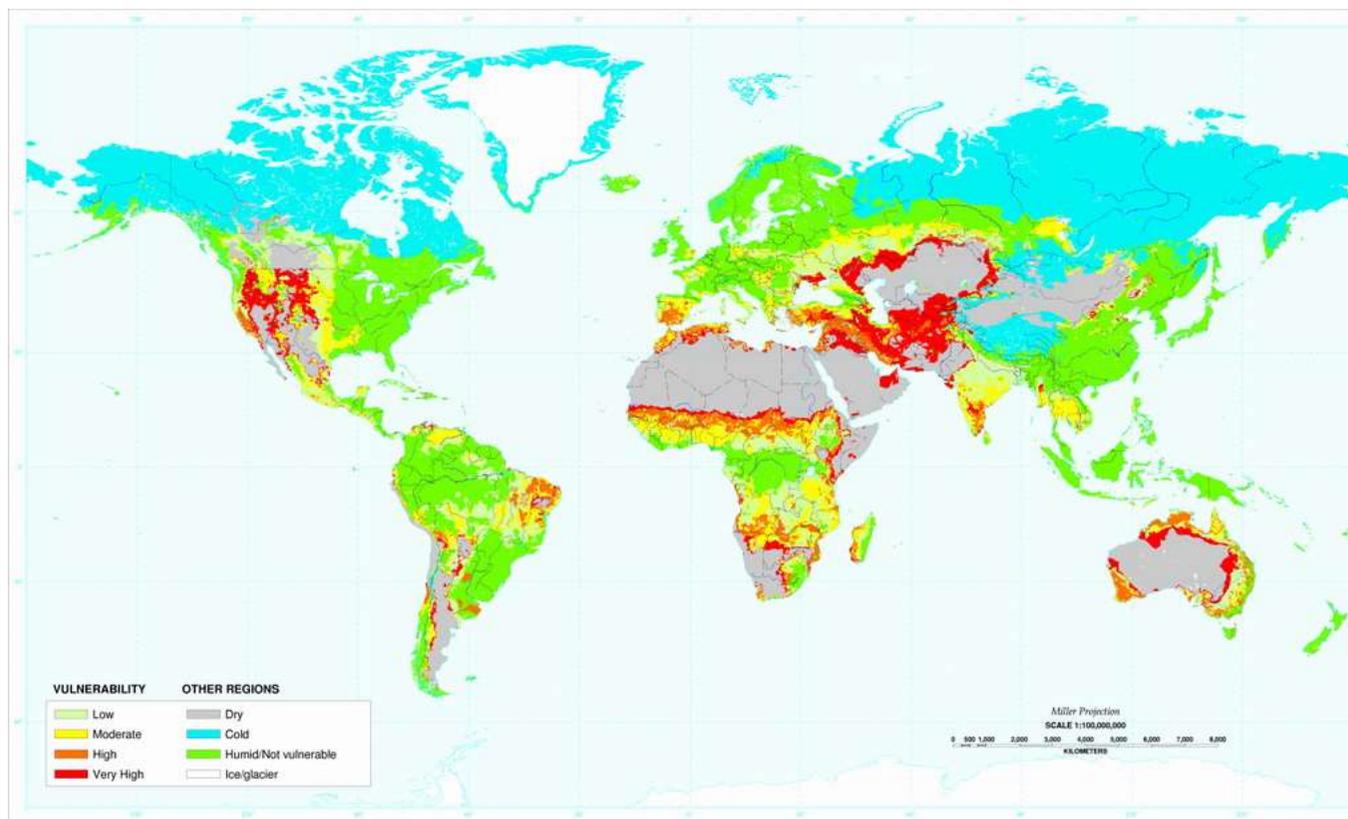
Tassi di fecondità nel mondo – Figli per famiglia





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Problemi ambientali – Desertificazione





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Fame e denutrizione

Il livello di fame è estremamente allarmante in due paesi:

- Burundi (GHI 35,6)
- Eritrea (GHI 33,8)

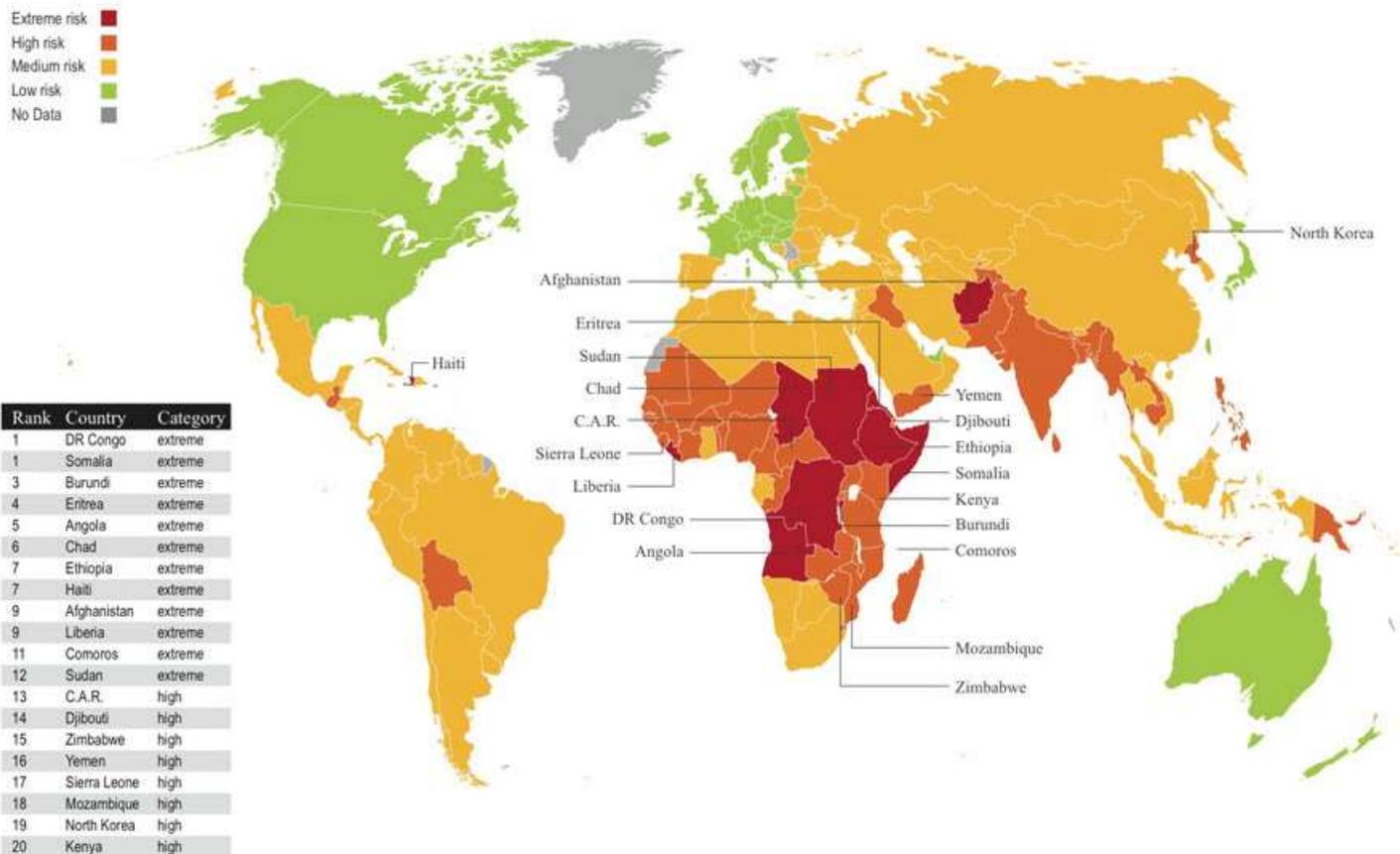
È allarmante (GHI tra 20 e 30) in:

- molti paesi dell'Africa sub sahariana
- Haiti
- Laos
- Timor Est



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Fame e denutrizione





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Stato fallito o fragile

Gli stati falliti o troppo fragili non sono in grado di:

- garantire il minimo di ordine e sicurezza necessari
- assicurare i servizi pubblici di base (sanità, scuola, ecc.)
- garantire un minimo di diritti individuali ed economici

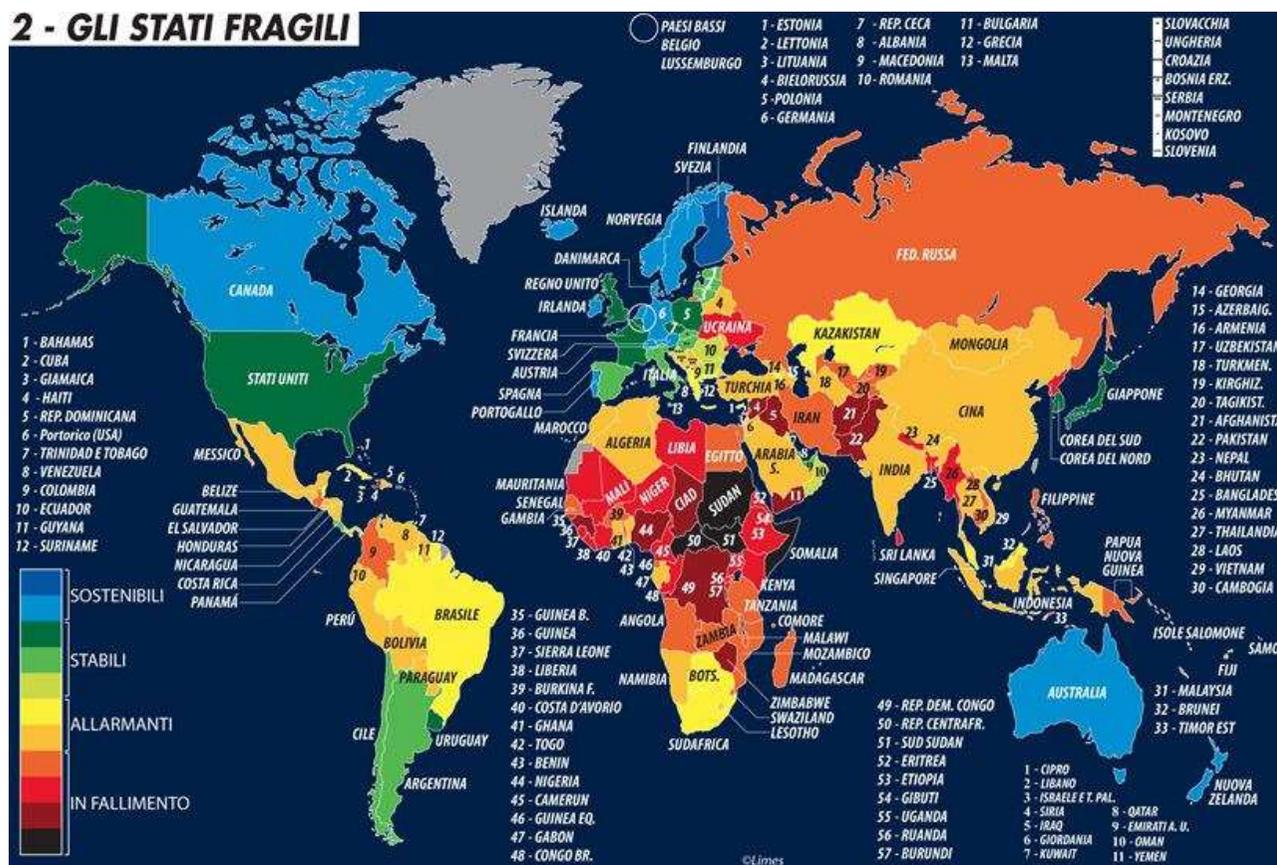
Esempi più gravi di tali situazioni: Sudan, Sud Sudan, Repubblica Centro Africana, Somalia, Libia, Siria, Iraq, Afghanistan.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Push Factors: Stati falliti o fragili

2 - GLI STATI FRAGILI





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

In generale, i cosiddetti "**Pull Factors**", sono quelli che determinano la scelta della destinazione, pur contribuendo a rafforzare la scelta di base del migrare.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Pull Factors: Democrazia e libertà





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Pull Factors: Vuoti demografici

Fasi demografiche in Europa (dato di partenza 524 mln nel 1945):

Periodo	Dato (mln)	Tasso (%)	Immig-Emig.
1945-1980	+171 mln	+33%	In equilibrio
1980-2015	+48 mln	+7%	+40 mln
2015-2050*	-34 mln	-5%	+53 mln
2015-2050**	-87 mln	-12%	0

* Previsione con immigrazione a tassi attuali

** Previsione a frontiere chiuse



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Pull Factors: Vuoti demografici

Già nel periodo di ristagno demografico in Europa (1980-2015) la situazione demografica è piuttosto preoccupante. Infatti, tale aumento non è omogeneo per le varie fasce di età.

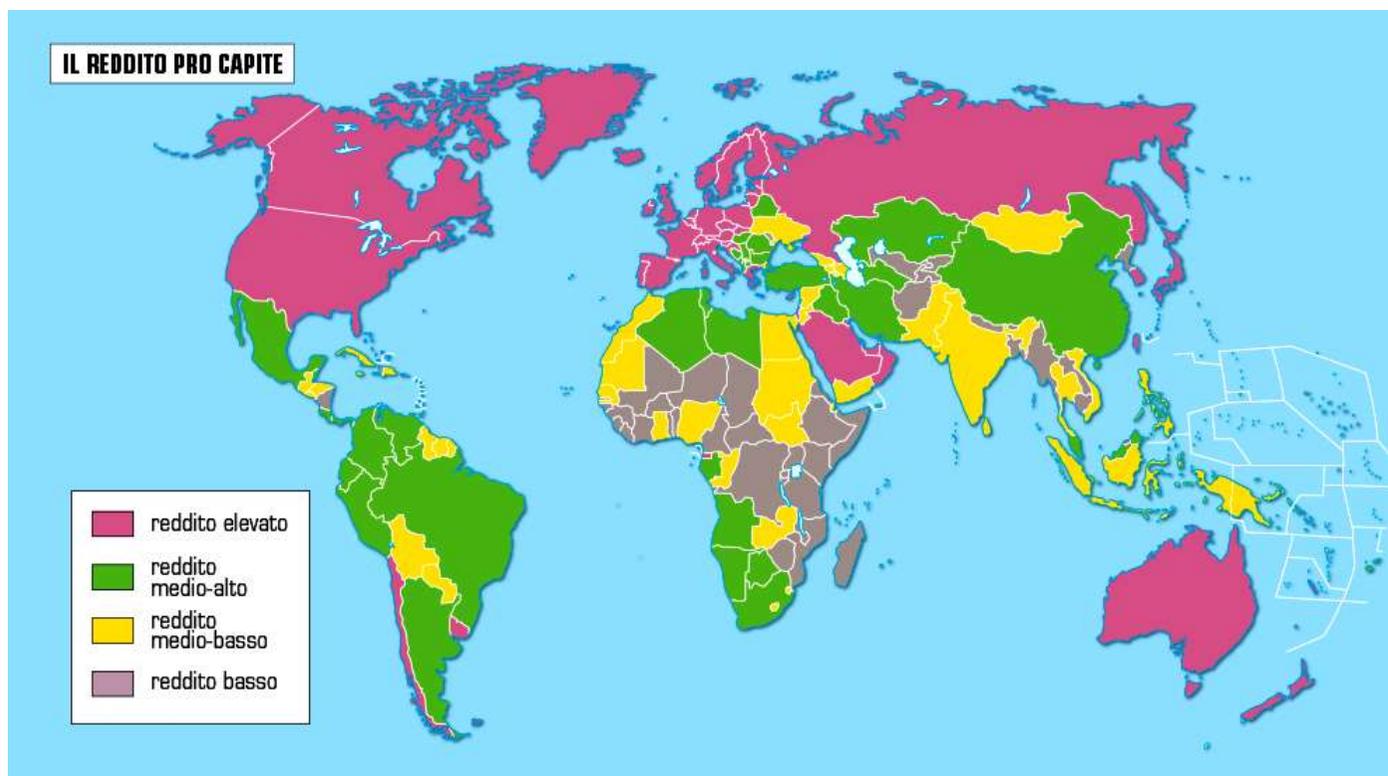
Il +7% di crescita si scompone in:

-30 anni	→	-22%
30-60 anni	→	+21%
+60 anni	→	+58%



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Pull Factors: Benessere e ricchezza





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Le dimensioni del fenomeno (variazione 1990 – 2013 dati ONU)

Migranti internazionale in generale, secondo l'ONU in milioni:

- 1990 → 154 mln
- 2000 → 175 mln
- 2013 → 232 mln

Tasso di crescita della pressione migratoria mondiale:

- decennio 1990-2000 → 1,2%
- decennio 2000-2010 → 2,3%
- ultimi tre anni (2010-2013) 1,6% (crisi economica)



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Le dimensioni del fenomeno (variazione 2004 – 2014 dati UNHCR)

Persone costrette a fuggire dalle loro case (*non comprende chi si muove per sua scelta o per cause naturali*):

2004: 37,5 milioni

2013: 51,2 milioni

2014: 59,5 milioni di cui

19,5 mln rifugiati

38,2 mln sfollati interni

1,8 mln in attesa dello status di rifugiato

(30 mln bambini)



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

Un assioma di partenza:

Le **migrazioni** sono come le glaciazioni: **non si possono fermare.**

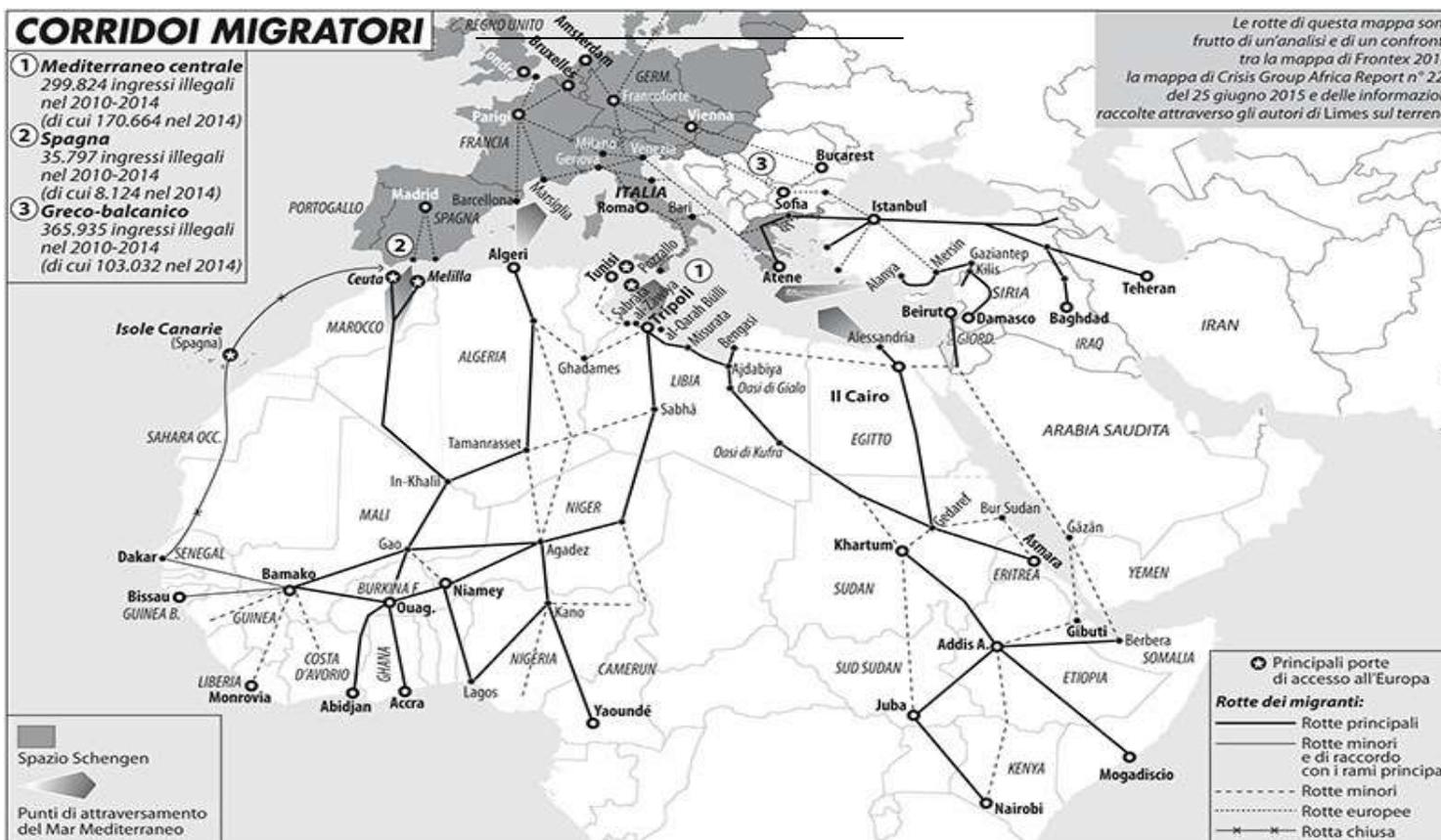
Il corollario:

Le **migrazioni** possono essere solo **gestite** o **subite.**



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Le rotte della migrazione verso la U.E.





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Le rotte della migrazione verso la U.E.

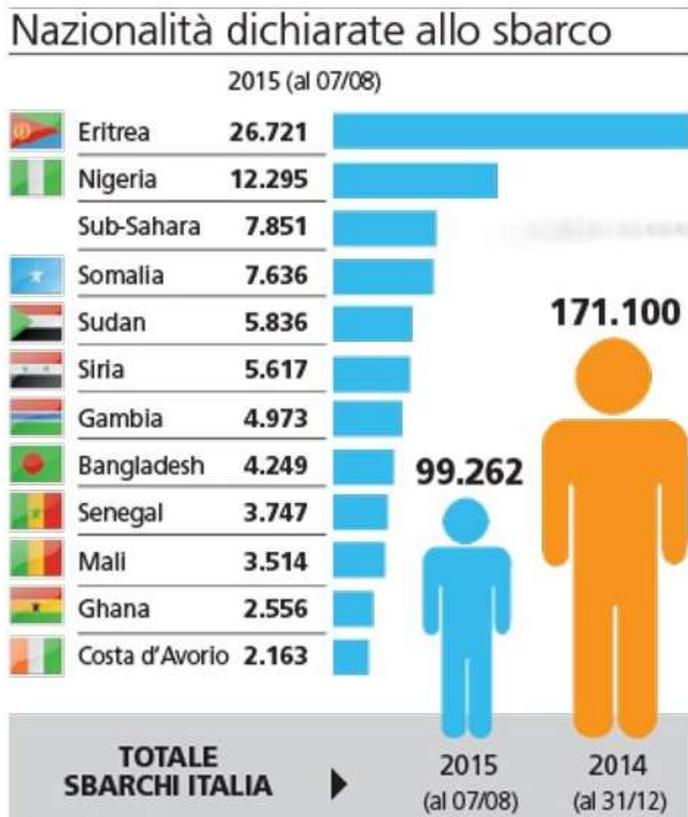
N.	Rotta	2010-14	2014
1	Mediterraneo Centrale	299.824	170.664
2	Spagna	35.797	8.124
3	Grecia - Balcani	165.935	103.032

Nel periodo Gennaio – Luglio 2015 si registrano già 340.000 ingressi illegali nella U.E. con un netto rafforzamento della rotta Greco – Balcanica.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

La situazione sbarchi in Italia



I primi 5 posti dell'elenco, a parte "Sub-Sahara", sono di paesi dai quali, effettivamente, partono rifugiati.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

La situazione stranieri nella U.E.

Tabella 1 - UE, TOTALE STRANIERI RESIDENTI AL 31/5/2014

TOTALE STRANIERI RESIDENTI (X 1000)		PERCENTUALE SULLA POPOLAZIONE	
<i>Germania</i>	7.696,4	<i>Lussemburgo</i>	44,5%
<i>Spagna</i>	5.072,7	<i>Cipro</i>	19,6%
<i>Regno Unito</i>	4.929,7	<i>Lettonia</i>	15,6%
<i>Italia</i>	4.922	<i>Estonia</i>	14,9%
<i>Francia</i>	4.089,1	<i>Austria</i>	11,8%
<i>Belgio</i>	1.253,9	<i>Irlanda</i>	11,8%
<i>Austria</i>	997	<i>Belgio</i>	11,2%
<i>Grecia</i>	862,4	<i>Spagna</i>	10,9%
<i>Paesi Bassi</i>	714,6	<i>Germania</i>	9,4%
<i>Svezia</i>	659,4	<i>Italia</i>	8,1%
<i>Irlanda</i>	543,6	<i>Grecia</i>	7,8%
<i>Rep. Ceca</i>	422,3	<i>Regno Unito</i>	7,7%
<i>Portogallo</i>	417	<i>Svezia</i>	6,9%
<i>Danimarca</i>	374,6	<i>Danimarca</i>	6,7%
<i>Lettonia</i>	315,4	<i>Francia</i>	6,2%



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Analisi strategica dei fenomeni migratori e prospettive

E' realistico pensare di potere distinguere tra varie "specie" di migranti? Ossia tra:

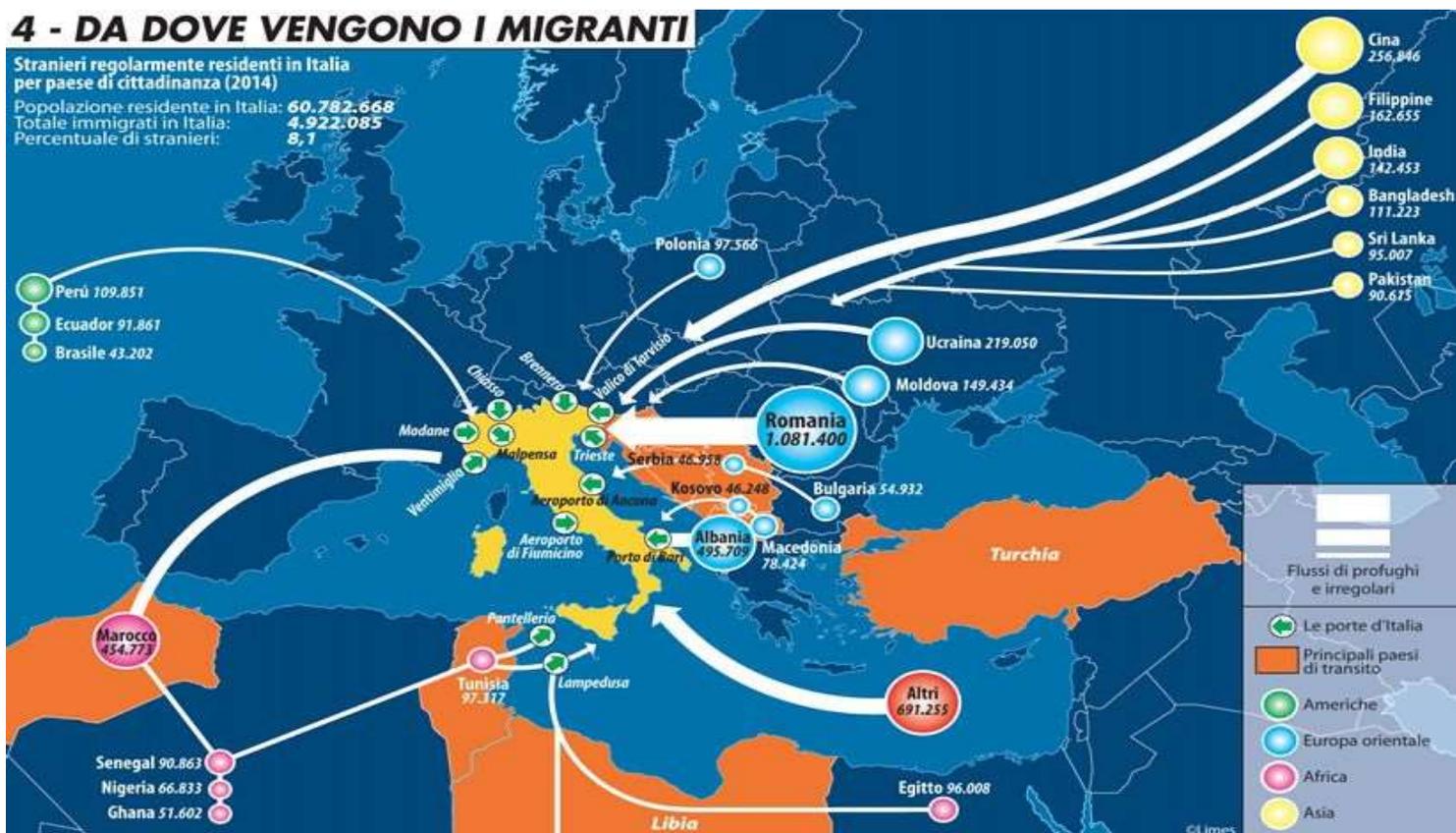
- Profughi
- Rifugiati
- Vittime di "tratta"
- Migranti economici
- Ecc.

La realtà, è molto più complessa. E' un dato che spesso questi status si susseguono o addirittura si sovrappongono nella stessa persona.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

La situazione stranieri regolari in Italia.





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

La situazione stranieri in Italia – Alcuni miti da sfatare

C'è un'invasione in atto.

Non è così. Dei circa 170.000 sbarcati nel 2014, 100.000 non sono più in Italia. Inoltre, il saldo complessivo della presenza di stranieri è in sostanziale pareggio poiché vi è un fenomeno di ritorno ai paesi d'origine da parte di molti vecchi immigrati.

Gli immigrati tolgono risorse agli italiani

Non è così. Gli immigrati regolari (8,1% della popolazione) hanno nel 2014 prodotto l'8,8% del PIL, con un saldo attivo stimato positivo di 3 mld di Euro. Inoltre, coloro che hanno lasciato l'Italia hanno dato un aiuto importante all'INPS, tramite i contributi versati che non verranno riscossi.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

La situazione stranieri in Italia – Alcuni miti da sfatare

Gli irregolari sono almeno quanto i regolari

Non è così. Tutte le stime più accreditate danno un valore assoluto che oscilla tra i 350.000 e i 700.000 irregolari, quindi si colloca tra l'8% e 15%.

Gli stranieri delinquono più degli italiani

Questo è un tema molto delicato e andrebbe approfondito, ma i dati sembrano dire che la tendenza a delinquere sia legata più alla condizione di irregolarità che non al fatto di essere stranieri. I regolari delinquono più o meno quanto gli italiani.



Espulsioni

In base alla normativa lo straniero irregolare, se non è in condizione di aspirare ad una forma di protezione va espulso verso il paese di appartenenza, tramite queste tre forme in ordine di priorità:

1. Accompagnamento immediato alla frontiera
2. Ricovero presso un CIE per preparare l'accompagnamento
3. Ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale entro 7 gg.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Conclusioni analisi strategica

Ciò che si è voluto trasmettere sono degli elementi di fatto, che possono essere utili ad orientarsi con più fondatezza nella materia, ma le conclusioni sono terreno prettamente politico ed esulano dal nostro ambito.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Norme fondamentali nella trattazione del richiedente protezione

D. Lgs. 19/11/2007 n. 251 Attuazione della direttiva 2004/83/CE

D. Lgs. 28/01/2008 n. 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE

D. Lgs. 18/08/2015 n. 142 Attuazione delle dirett. 2013/32-33/UE

D. Lgs. 25/07/1998 n. 286 Testo Unico Immigrazione

D.P.R. 31/08/1999 n. 394 Regolamento di attuazione T.U.I.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Procedure per la trattazione del richiedente protezione

Attualmente vi sono due vie di accesso principali:

1. La presentazione individuale presso una frontiera o presso l'Ufficio Immigrazione di una Questura
2. L'arrivo in gruppo tramite sbarchi sulle coste o salvataggi in mare

La seconda modalità implica una pre-trattazione effettuata nelle zone di operazioni di soccorso che consiste in:

- visite mediche
- fornitura di materiali e cure di prima assistenza
- pre identificazione tramite foto e fotosegnalamento completo
- invio presso le strutture di accoglienza sul territorio per l'assistenza necessaria



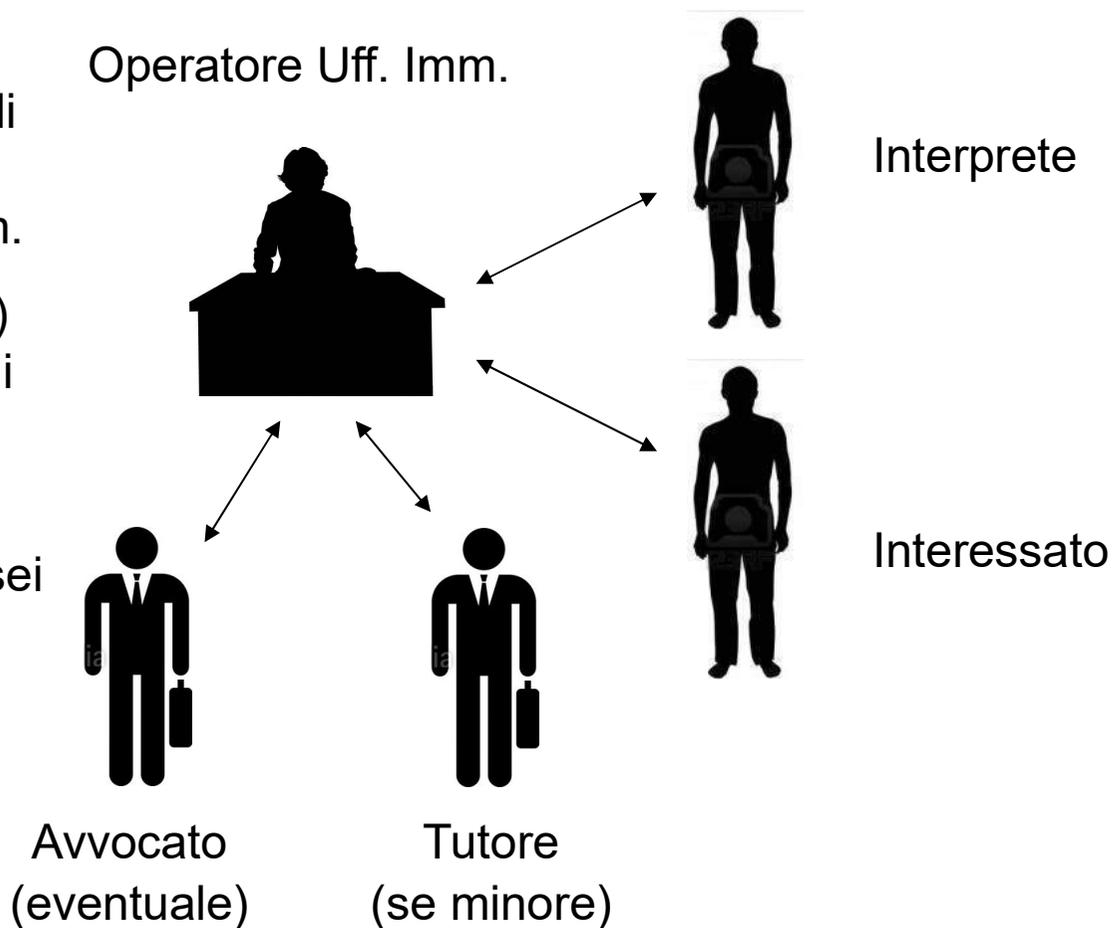
LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Procedure per la trattazione del richiedente protezione

Presentazione Domanda di protezione internazionale (**mod. C3**) presso Uff. Imm.

Da raccogliere entro 3 (10) gg. Dalla manifestazione di volontà.

Rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi, rinnovabile che consente di lavorare dopo 60 gg. dalla domanda





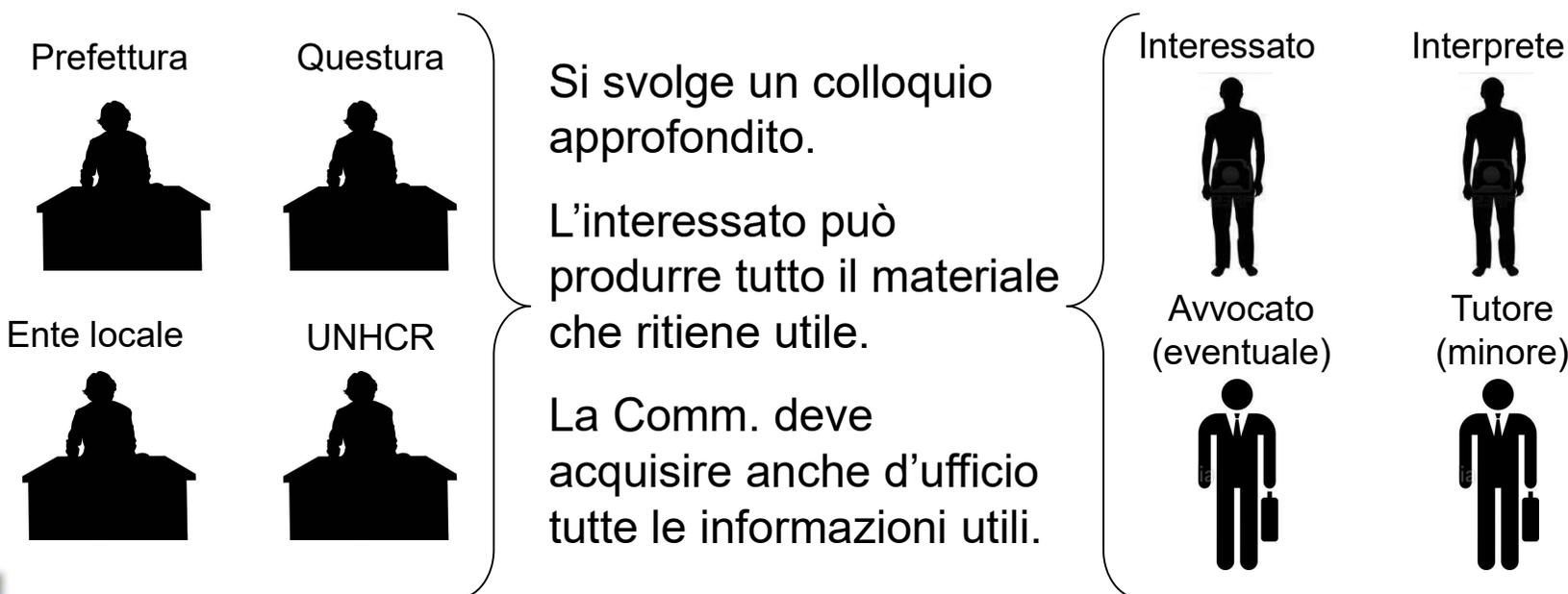
LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Procedure per la trattazione del richiedente protezione

Sul territorio, in questo momento, stanno operando 33 Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale composte da 4 membri.

L'interessato viene convocato presso le stesse a seconda del domicilio dichiarato entro 30 gg. dalla domanda e decidono nei tre giorni successivi.

Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale





LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Procedure per la trattazione del richiedente protezione

Al termine dell'esame approfondito dell'interessato la Commissione può, anche a maggioranza, prendere una delle seguenti decisioni:

1. riconosce lo status di **rifugiato** quando vi sia timore fondato che nel suo paese venga perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica;
2. riconosce lo status di **protezione sussidiaria** quando sussistono fondati motivi di ritenere che nel suo paese correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno;
3. se sussistono gravi motivi di carattere umanitario trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per **motivi umanitari**;
4. **rigetta** la domanda qualora non sussistano i presupposti per la protezione o per manifesta infondatezza.



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Procedure per la trattazione del richiedente protezione

In tutti i casi diversi dalla concessione dello **status di rifugiato** l'interessato può proporre **ricorso** all'autorità giudiziaria ordinaria, ovvero al Tribunale Civile, entro 30 gg. dalla notifica della decisione della Commissione.

Si applica il rito sommario di cognizione.

All'interessato spetta un **permesso di soggiorno temporaneo** fino alla definizione del procedimento.

Se **favorevole** avrà il **permesso di soggiorno** conforme alla sentenza definitiva.

Se **negativa** diverrà irregolare e dovrà lasciare il territorio nazionale, a meno che non abbia diritto ad altro titolo (ad es.: minorenni).



LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE

Procedure per la trattazione del richiedente protezione

Colui a cui viene riconosciuto lo **status di rifugiato** non può avere il passaporto dal proprio paese, e viene munito di "**Documento di viaggio**" dallo stato italiano e che ha valore equipollente.

Dopo cinque anni può chiedere la **cittadinanza** italiana o un apposito **permesso di soggiorno di lunga durata** (senza scadenza).

Colui a cui viene riconosciuto lo **status di protezione sussidiaria** deve avere il passaporto dal proprio paese, o dimostrare l'impossibilità. In tal caso, viene munito di "**Titolo di viaggio**" dallo stato italiano e che ha valore equipollente.

Dopo cinque anni può chiedere un apposito **permesso di soggiorno di lunga durata** (senza scadenza). Dopo dieci la **cittadinanza italiana**.